

# ECLI:NL:RVS:2006:AX4387

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-05-2006
Datum publicatie	24-05-2006
Zaaknummer	200508117/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Op 17 september 2003 heeft appellant (hierna: de burgemeester) besloten bij het doorgaan van het op 26 september 2003 in de inrichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Peppermill B.V." (hierna: Peppermill) geplande evenement "Megarave Reunion" de inrichting bij de aanvang daarvan met onmiddellijke ingang te sluiten voor de duur van 72 uren en bij elk ander vergelijkbaar evenement, waarbij de burgemeester er redelijkerwijs van mag uitgaan dat die onlosmakelijk is verbonden met gebruik van en/of handel in (hard)drugs, eveneens tot sluiting over te gaan voor een nader te bepalen duur.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 5:21 Opiumwet Opiumwet 13b
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Gst. 2006, 110 met annotatie van L.J.J. Rogier Module Horeca 2006/2009 JB 2006/216 met annotatie van C.L.G.F.H. Albers

## Uitspraak

200508117/1.

Datum uitspraak: 24 mei 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Heerlen,  
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 04/623 van de rechtbank Maastricht van 18 augustus 2005 in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Peppermill B.V.", gevestigd te Heerlen

en

appellant.

1. Procesverloop

Op 17 september 2003 heeft appellant (hierna: de burgemeester) besloten bij het doorgaan van het op 26 september 2003 in de inrichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Peppermill B.V." (hierna: Peppermill) geplande evenement "Megarave Reunion" de inrichting bij de aanvang daarvan met onmiddellijke ingang te sluiten voor de duur van 72 uren en bij elk ander vergelijkbaar evenement, waarbij de burgemeester er redelijkerwijs van mag uitgaan dat die onlosmakelijk is verbonden met gebruik van en/of handel in (hard)drugs, eveneens tot sluiting over te gaan voor een nader te bepalen duur.

Bij besluit van 12 maart 2004 heeft de burgemeester het daartegen door Peppermill gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, onder aanvulling van de motivering en belangenafweging en onder herroeping van de woorden "gebruik van en/of".

Bij uitspraak van 18 augustus 2005, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Maastricht (hierna: de rechtbank) het daartegen door Peppermill ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 maart 2004 vernietigd, het bezwaar van Peppermill tegen het besluit van 17 september 2003 gegrond verklaard, dit besluit herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 september 2005, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 3 november 2005. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brieven van 16 december 2005 en 31 maart 2006 heeft Peppermill van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2006, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door J.L.P. Heijboer en mr. B. Vliegen, beiden werkzaam bij de gemeente, en Peppermill, vertegenwoordigd door mr. D. Haije, advocaat te Amsterdam, S.R.F. Otten, directeur van Peppermill, en G.L. Ruseler, directeur van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Rige Entertainment B.V.", zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

2.2. De burgemeester heeft zich in het besluit van 17 september 2003 op het standpunt gesteld dat de "Megarave" die in de avond en nacht van 22 op 23 augustus 2003 is gehouden in de inrichting van Peppermill en buiten op het bij de inrichting behorende terrein (hierna: "Megarave 2003") uiterst negatief in het nieuws is gekomen door het overlijden van een minderjarige bezoeker, naar tot nu toe is gebleken ten gevolge van een overdosis XTC, een harddrug. Landelijk wordt er volgens de burgemeester van uitgegaan dat "Megaraveparty's" en dance-evenementen hoe ook genaamd, maar in ieder geval verbonden aan de hardcore-scene, onlosmakelijk zijn verbonden met XTC-gebruik. Dit wordt bevestigd door onderzoek. Duidelijk is geworden dat bij dit soort party's ondanks alle voorzorgsmaatregelen gebruik van en handel in harddrugs niet zijn te voorkomen. De burgemeester voert als vast beleid dat indien blijkt van verkoop, aflevering of verstrekking of de aanwezigheid daartoe van harddrugs in een inrichting altijd tot sluiting daarvan voor zeer geruime tijd wordt overgegaan. Hoewel, gelet op hetgeen is geconstateerd tijdens de "Megarave 2003", grond bestaat om dit dwangmiddel toe te passen, is de burgemeester vooralsnog uitgegaan van een scheiding tussen enerzijds de normale bedrijfsvoering van Peppermill als discotheek en anderzijds deze bijzondere evenementen. Daarom heeft hij de aanwending van zijn sluitingsbevoegdheid in dit geval beperkt tot de aangekondigde "Megarave Reunion" op 26 september 2003 en tot elk ander vergelijkbaar evenement, ten aanzien waarvan hij er redelijkerwijs van mag uitgaan dat dit onlosmakelijk is verbonden met gebruik van en/of handel in (hard)drugs.

2.3. In de beslissing op bezwaar heeft de burgemeester de bestuursdwangaanschrijving, onder aanvulling van de motivering en belangenafweging, gehandhaafd.

Nu in artikel 13b van de Opiumwet het "gebruik van" verdovende middelen niet is vermeld, heeft de burgemeester deze passage uit het bestreden besluit herroepen.

De aanschrijving is voorts nader afgebakend en geldt voor alle evenementen buiten de normale exploitatie als discotheek in de gebouwen en op het terrein van de Peppermill, die als zodanig apart worden aangekondigd en waarvoor in de meeste gevallen ook een aparte vergunning als bedoeld in artikel 2.2.2 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Heerlen is vereist. Als nadere begrenzing is gesteld dat het moet gaan om evenementen waarbij housemuziek ten gehore wordt gebracht, met dien verstande dat dit alleen de housestijlen "club/mellow", "acid", "hardcore/gabber" en "trance" betreft. Het zijn volgens de burgemeester met name deze vier housemuziekstijlen die blijkens onderzoek onlosmakelijk zijn verbonden met het gebruik van harddrugs, met name XTC en speed.

Gelet op de negatieve gevolgen van drugsgebruik en drugshandel voor de volksgezondheid en de openbare orde acht de burgemeester het inzetten van het gekozen instrument acceptabel ter bereiking van het doel dat de wetgever voor ogen had bij het opnemen van artikel 13b van de Opiumwet. De dood van de 15-jarige bezoeker van de "Megarave 2003" heeft volgens de burgemeester op tragische wijze duidelijk gemaakt dat met name jongeren de gevaren van drugsgebruik onderschatten en dat ook een strenge controle geen garantie biedt voor een drugsvrije dance-party. De burgemeester gaat ervan uit dat de Peppermill ten gevolge van het door hem genomen besluit een forse inkomstenderving ondervindt. Dit financiële belang acht de burgemeester echter ondergeschikt aan het belang dat met het bestreden besluit wordt gediend, te weten de handhaving van wettelijke bepalingen die uit een oogpunt van volksgezondheid van groot belang zijn.

2.4. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat bij de "Megarave 2003" meerdere personen in het bezit zijn gebleken van een handelshoeveelheid harddrugs in de vorm van XTC-pillen. De burgemeester was dan ook bevoegd om op basis van artikel 13b van de Opiumwet over te gaan tot het toepassen van bestuursdwang ten aanzien van de "Megarave 2003". Ten tijde van het thans voorliggende besluit tot aanzegging van bestuursdwang was dat evenement evenwel reeds afgelopen en de overtreding van de Opiumwet in zoverre beëindigd. Met het besluit is beoogd herhaling van een dergelijk evenement met de daarmee gepaard gaande overtredingen van de Opiumwet te voorkomen. Het besluit behelst dan ook een preventieve bestuursdwangaanschrijving.

Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat artikel 13b van de Opiumwet preventief kan worden toegepast. In de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet (TK 1996-1997, 25 324, nr. 3, p. 1 t/m 7) wordt de in artikel 13b van de Opiumwet aan de burgemeester toegekende bevoegdheid aangemerkt als strekkende tot het uitoefenen van bestuursdwang teneinde zowel preventief als repressief te kunnen optreden tegen de negatieve effecten van de handel en het gebruik van drugs. Ten aanzien van de normering van deze bevoegdheid wordt verwezen naar de huidige afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waarin regels zijn opgenomen over de besluitvorming omtrent en de toepassing van bestuursdwang.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 7 november 2001 in zaak no. 200004502/1 (Gst. 2002, 7157, 6), kan, hoewel artikel 5:21 van de Awb niet met zoveel woorden voorziet in de mogelijkheid van een preventieve bestuursdwangaanschrijving, een dergelijk besluit onder voorwaarden worden genomen. De enkele zin in Nota naar aanleiding van het verslag op de Wijziging van de Opiumwet (TK 1997-1998, 25 324, nr. 5, p. 6) dat van het vooraf verbieden van festivals en dergelijke geen sprake kan zijn, op welke zin de rechtbank kennelijk heeft gedoeld met haar verwijzing naar de parlementaire geschiedenis, vormt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende grond voor het oordeel dat dit ten aanzien van aanschrijvingen ter wering van overtredingen van de Opiumwet anders zou zijn.

2.5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

2.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de hiervoor vermelde uitspraak van 7 november 2001, is een preventieve bestuursdwangaanschrijving mogelijk indien sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift.

2.7. Gelet op de omstandigheden dat op de "Megarave 2003" handelshoeveelheden harddrugs zijn aangetroffen, dat uit verschillende bronnen blijkt dat hardcore-evenementen vrijwel altijd gepaard gaan met het gebruik van XTC en dat het bij het op 26 september 2003 geplande evenement "Megarave Reunion" ging om een dergelijk hardcore-evenement, is voldoende aannemelijk dat een klaarblijkelijk gevaar bestond dat op korte termijn, te weten op 26 september 2003, overtreding van artikel 2 van de Opiumwet zou plaatsvinden. Derhalve was de burgemeester ten aanzien van dit geplande evenement ingevolge artikel 13b van de Opiumwet bevoegd handhavend op te treden.

Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die de burgemeester ertoe hadden moeten brengen af te zien van het gebruik van deze bevoegdheid. Dat op de "Megarave 2003" slechts bij een relatief klein aantal personen drugs is aangetroffen kan niet als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt. Evenmin kan als een zodanige omstandigheid worden aangemerkt dat de aanwezigheid van drugs op hardcore-evenementen Peppermill niet kan worden aangerekend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 4 juli 2001 in zaak no. 200004191/1 (AB 2002, 6), speelt in een geval als het onderhavige de persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant geen rol bij de beoordeling of zich een situatie voordoet die tot handhavend optreden noopt. Hetzelfde geldt indien de exploitatie in de vorm van een rechtspersoon wordt gevoerd. Dat Peppermill financieel belang heeft bij het organiseren van hardcore-evenementen in en om haar inrichting kan ook niet als een bijzondere omstandigheid worden aangemerkt. Tot slot heeft de burgemeester, anders dan Peppermill heeft betoogd, door het op 26 september 2003 geplande evenement te verbieden niet gehandeld in strijd met artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden, aangezien de burgemeester niet het draaien en/of beluisteren van housemuziek in zijn algemeenheid heeft verboden, maar een specifiek grootschalig evenement waarbij deze muziek ten gehore zou worden gebracht, met welk evenement de handel in (hard)drugs onlosmakelijk is verbonden.

2.8. De burgemeester heeft ten aanzien van de andere evenementen waarop de preventieve bestuursdwangaanschrijving ziet, niet zozeer een of meer op korte termijn plaatsvindende evenementen onder bedreiging van sluiting van de inrichting verboden, maar een in abstracto omschreven categorie evenementen. In zoverre verdraagt zijn besluit zich niet met de hiervoor vermelde maatstaf ertoe strekkende dat een preventieve bestuursdwangaanschrijving slechts mogelijk is ter wering van een klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding van de Opiumwet. Derhalve was de burgemeester ten aanzien van die toekomstige evenementen naar het oordeel van de Afdeling niet bevoegd handhavend op te treden.

2.9. Het inleidende beroep is gedeeltelijk gegrond. De beslissing op bezwaar van 12 maart 2004 dient te worden vernietigd, voor zover daarbij is beslist dat de preventieve bestuursdwangaanschrijving ten aanzien van andere evenementen dan het geplande evenement op 26 september 2003 wordt gehandhaafd. Onder gegrondverklaring van het bezwaar in zoverre, wordt het besluit van 17 september 2003 herroepen voor zover dit betrekking heeft op andere evenementen dan het geplande evenement op 26 september 2003 en wordt bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 18 augustus 2005, 04/623;
- II. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gedeeltelijk gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de burgemeester van Heerlen van 12 maart 2004, 03.21/20030657-658AKH/AZ/2003/18245, voor zover daarbij is beslist dat de preventieve bestuursdwangaanschrijving ten aanzien van andere evenementen dan het geplande evenement op 26 september 2003 wordt gehandhaafd;
- IV. herroept het besluit van de burgemeester van Heerlen van 17 september 2003, 01.22/PJ, voor zover het betreft de bestuursdwangaanschrijving ten aanzien van andere evenementen dan het geplande evenement op 26 september 2003;
- V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd;
- VI. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van der Smissen, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom    w.g. Van der Smissen

Voorzitter    ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 mei 2006

419.